

Statens kapacitet och den politiska sfären

In Sweden they have a system of high taxes but welfare for everyone. They call it the Swedish model. Well I can go for the Swedish model right about now.

Bob Dylan



Ofta ser vi jämförelser mellan högt utvecklade länder som Sverige och låginkomstländer, i t.ex. Afrika söder om Sahara. Varför är genomsnittsinkomsten så mycket högre i Sverige? Vilken roll spelar marknadsekonomins regelverk respektive statens kapacitet? För att besvara dessa frågor måste den ekonomiska analysen kompletteras. Ekonomerna har under senare år intresserat sig alltmer för de politiska dimensioner som påverkar utveckling och resursfördelning. Tanken är att marknaden och staten kompletterar varandra på ett bra sätt i länder som utvecklas och på ett dåligt sätt i länder som förblir fattiga.

Ofta ser vi också jämförelser mellan välfärden i Sverige och USA. Båda länderna är högt utvecklade, mätt med BNP per invånare, men den offentliga sektorn är betydligt mer omfattande i Sverige. Ändå är genomsnittsinkomsten hög i båda länderna. Varför är egentligen välfärdsstaten mer omfattande i Sverige än i USA? Finns det andra faktorer som förklarar den höga genomsnittsinkomsten? I detta kapitel ska vi studera de senaste forskningsrönen när det gäller statens kapacitet och några indikatorer på utveckling. Vi ska också analysera hur olika slags politiska system påverkar den offentliga sektorns omfattning.

Vi börjar med att diskutera några grundläggande skäl till att inte all produktion sker i marknadssektorn. Sedan studeras relationen mellan statens fiskala och legala kapacitet och genomsnittsinkomsten respektive affärsklimatet. Vi fortsätter med att beskriva en analysram för den politiska dimensionen som kompletterar de ekonomiska modellerna. Därefter ser vi om teorin kan användas för att tolka verkligheten. Den offentliga sektorn finansieras till stor del med skatter. I en särskild ruta ges därför

en kort översikt av vilka skatter som används i den globala ekonomin. I senare kapitel fördjupas analysen av hur statlig kapacitet och samhällsinstitutioner kan främja utveckling eller bidra till att befästa fattigdom.

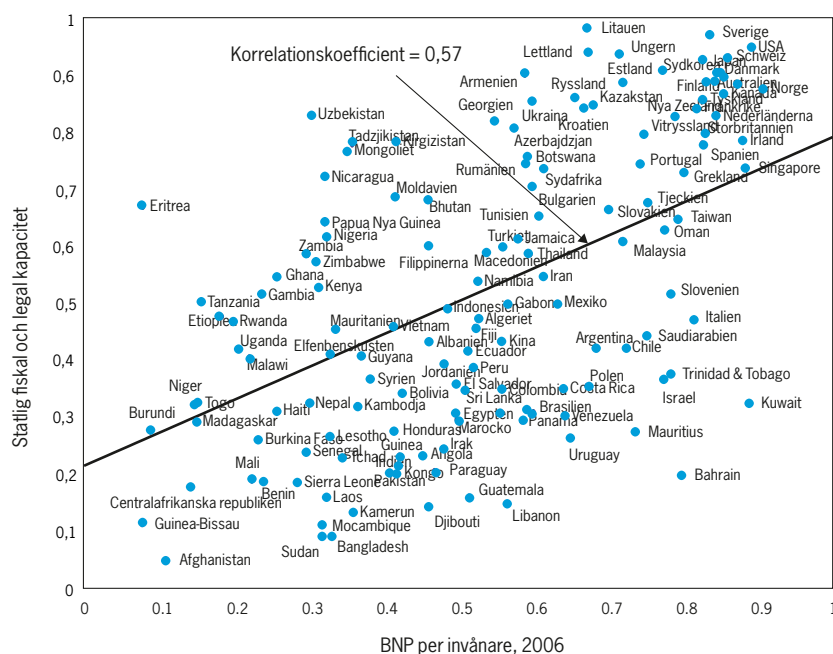
Statens fiskala och legala kapacitet

Under vissa antaganden bidrar marknadsekonomin till en effektiv resurs-hushållning. Vi har sett att ofullständig information, stordriftsfördelar, externa effekter och kollektiva nyttigheter på olika sätt modifierar denna slutsats och kan motivera en ekonomisk roll för den politiska sfären. Gemensamt för många av dessa exempel är att höga *transaktionskostnader* förhindrar eller allvarligt försvårar avtal på marknadsmässiga villkor i den privata sektorn. Lägre transaktionskostnader i den offentliga sektorn kan därför motivera att verksamheten bedrivs inom den politiska sfären.

Omfördelning av resurser och *utjämning* av levnadsstandarden mellan olika samhällsgrupper spelar också en viktig roll för politiska beslut. Även om marknaderna skulle fungera effektivt, kommer vissa grupper eller individer att få så låga inkomster att deras levnadsstandard inte är acceptabel. Rättviseskälet är det grundläggande motivet för välfärdsstaten. Rättvis levnadsstandard kan tolkas som att alla individer, oavsett inkomst, ska garanteras grundläggande utbildning och sjukvård. Men även positiva externa effekter kan motivera sociala tjänster i offentlig regi, som vi såg i förra kapitlet. Om en individ utbildar sig eller om en sjuk människa blir frisk har många andra människor nytta av det. Detta behöver dock inte innebära att den offentliga sektorn producerar sociala tjänster. En annan möjlighet är att samhället subventionerar utbildning och hälsovård som bedrivs av privata företag, vilket kräver effektiv upphandling och tillsyn.

Timothy Besley, professor vid London School of Economics, och *Torsten Persson*, professor vid Stockholms universitet och London School of Economics, har analyserat relationen mellan statlig kapacitet och andra variabler på ett djuplodande och innovativt sätt.¹ När ekonomerna jämför statens kapacitet i olika länder handlar det både om statens fiskala och legala kapacitet. Den fiskala kapaciteten är statens förmåga till effektiv skatteuppbörd för att finansiera infrastruktur och välfärdssystem med positiva externa effekter. Den legala kapaciteten är statens förmåga att stifta lagar som etablerar skydd för äganderätt och kontraktssäkerhet i näringslivet. I figur 6.1 visas BNP per invånare på den horisontella axeln och ett sammanvägt index för statens fiskala och legala kapacitet på den vertikala axeln.

Vi ser en tydlig relation mellan genomsnittsinkomst och statens kapacitet. I länder med en hög fiskal och legal kapacitet, som Sverige, USA och

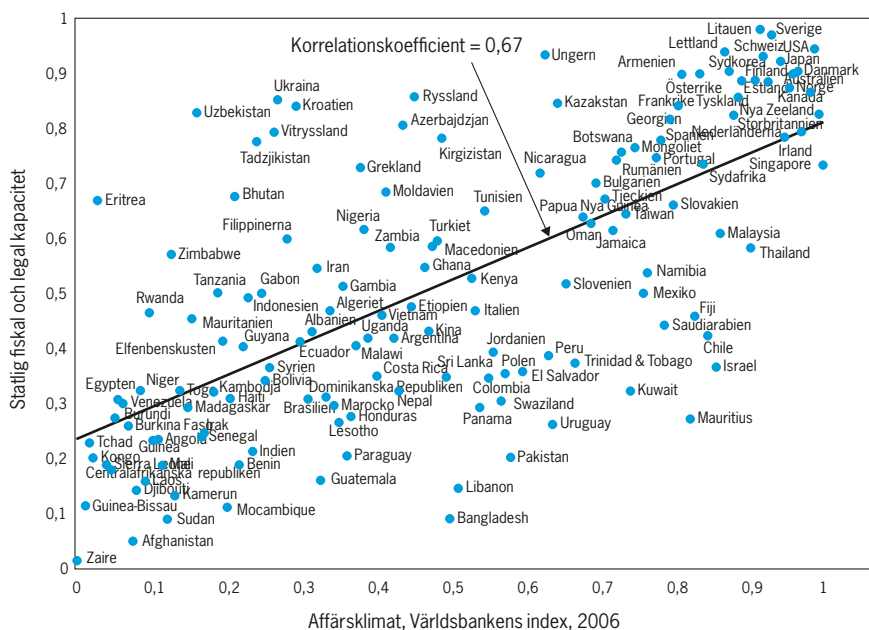


Figur 6.1 Statlig kapacitet och BNP per invånare.

Källa: Besley och Persson (2011) samt Världsbanken (<http://www.worldbank.org>)²

Schweiz, är också BNP per invånare hög. I länder med låg statlig kapacitet, som Afghanistan och Guinea-Bissau, är också genomsnittsinkomsten låg. Men det finns även länder som har en högre genomsnittsinkomst än vad den statliga kapaciteten i genomsnitt motiverar, t.ex. Italien och Saudiarabien. Dessutom finns det länder med en lägre genomsnittsinkomst än vad den statliga kapaciteten motiverar, exempelvis Litauen och Tanzania. Men huvudtendensen är klar. Investeringar i statlig kapacitet är en central del i utvecklingsprocessen. Det beror bl.a. på att investeringar i statlig kapacitet stärker marknadernas funktion. När marknaderna fungerar bättre och mer rättssäkert ökar statens skatteintäkter, vilket gynnar infrastruktur, humankapital och näringsliv. Ett sätt att visa det är att studera relationen mellan ländernas affärsklimat och den statliga kapaciteten.

I figur 6.2 visas affärsklimatet på den horisontella axeln och statens fiskala och legala kapacitet på den vertikala axeln. Vi ser att samvariationen mellan ett gott affärsklimat och statens kapacitet är mycket hög, korrelationskoefficienten är 0,67. I länder med hög fiskal och legal kapacitet är också affärsklimatet gott. Sammantaget innebär detta att stat och marknad kompletterar varandra. När statens fiskala och legala kapacitet



Figur 6.2 Statlig kapacitet och affärsklimatet.

Källa: Besley och Persson (2011) samt Världsbanken (<http://www.worldbank.org>).³

ökar så fungerar också näringslivet bättre och landet leds in i en god cirkel. När statens kapacitet i stället förblir låg riskerar landet att stanna kvar i en ond cirkel. En mer utförlig analys av sådana goda och onda cirklar ges i kapitel 20–24.

Den politiska mekanismen

Vi såg i avsnittet ovan att det samlade indexet för statens fiskala och legala kapacitet är högt i både Sverige och USA. Samtidigt vet vi att den offentliga sektorn är betydligt mer omfattande i Sverige. Det innebär att statens inkomster och utgifter som andel av BNP är betydligt lägre i USA än i Sverige.

Skillnaden mellan Sverige och USA, och mellan många andra länder, talar för att den politiska dimensionen spelar en viktig roll för välfärdsstatens omfattning. Vi ska därför fortsätta med att analysera den politiska mekanismen mer i detalj. Därefter återkommer vi till vilka politiska variabler som påverkar omfattningen och inriktningen på den offentliga sektorn mer generellt.

Medianväljarteoremet

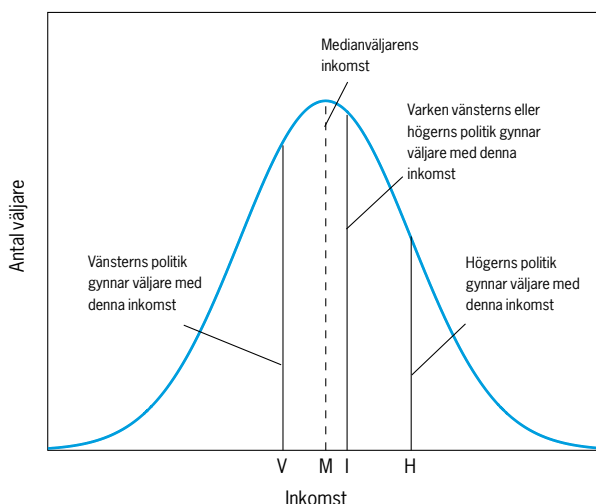
Tidigare har vi analyserat hur företagens utbud och hushållens efterfrågan påverkar produktion och konsumtion av varor och tjänster. Individuella beslut stod i centrum för den ekonomiska analysen. Vi har sett att även försörjningen av kollektiva varor i den offentliga sektorn i princip skulle kunna baseras på individuella beslut. Även om det kan vara svårt att uppskatta hushållens betalningsvilja finns det inte teoretiska skäl som talar mot en marknadslösning.

Men det finns viktiga skillnader mellan den ekonomiska och den politiska mekanismen. Beslutsfattandet i den politiska sfären fungerar på annat sätt än i den enkla marknadsmodellen. När nivån på skatter eller utgifter ska bestämmas görs det i demokratier av representanter för politiska partier, inte av individer på en marknad. Beslutsfattandet kan ske med omröstningar i ett parlament eller en riksdag. Besluten fattas alltså kollektivt och inte individuellt. Den politiska mekanismen samordnar därmed individernas önskemål på ett annat sätt än marknadsmekanismen.

Medianväljarteoremet, som formulerats av *Duncan Black*, beskriver hur denna samordning kan gå till. Tanken är att i en demokrati röstar invånarna på de politiska partier som de anser gynna deras intressen. Invånarna har olika intressen och de politiska partiernas program reflekterar detta. Men en dimension är ofta viktigare än alla andra – den ekonomiska. Om plånboksfrågorna antas vara den viktigaste dimensionen kan väljarna rangordnas efter sina inkomster. De med lägst inkomster hamnar längst till vänster av fördelningen, de med högst inkomster längst till höger. Om inkomstfördelningen har en enda topp kan den se ut som i figur 6.3. Den väljare som befinner sig i mitten av inkomstskalan kallas *medianväljaren*. Medianväljaren har alltså lika många väljare till vänster om sig – med lägre inkomster – som till höger om sig – med högre inkomster.

Medianväljaren spelar en central roll för de politiska partiernas möjligheter att få majoritet för sina förslag i parlamentet. Utgångspunkten är att väljarna föredrar högre inkomster framför lägre. Varje väljare röstar på det parti vars förslag till skatter och bidrag han/hon anser vara mest gynnsamt. Ju större avstånd mellan den egna inkomsten och inkomsten för den som gynnas mest, desto mindre eftertraktat är partiets förslag. Eftersom medianväljaren har lika många väljare till vänster om sig som till höger, räcker det att få med sig denna plus alla som inkomstmässigt är till vänster eller till höger om denne för att vinna majoritet för ett parti-program.

Eftersom medianväljaren är så viktig tvingas de politiska partierna att anpassa sig efter dennes önskemål – om de vill få en majoritet för sina förslag. Det innebär att partiernas förslag i en demokrati tenderar



Figur 6.3 Medianväljarteoremet vid det första parlamentsvalet.

att konvergera mot mitten, vilket kallas *Downs politiska konvergensteorem*, efter *Anthony Downs*.

För att konkretisera hur detta går till kan vi tänka oss ett samhälle med endast två partier, vänstern och höger, se figur 6.3. *Vänsterns* politiska program inför valet gynnar mest väljare med en inkomst kring v , som är lägre än *medianväljarens* inkomst, m . *Högerens* skatteförslag inför valet gynnar mest väljare med en inkomst kring H , som är högre än medianväljarens inkomst. Notera att gapet mellan v och m är mindre än gapet mellan H och m . Det innebär att inkomsten för de väljare som är *indifferent* (likgiltiga) mellan vänsterns och högerens program, I , ligger mitt emellan v och m men till höger om medianinkomsten.

Hur kommer väljarna att rösta? Alla människor med inkomster upp till v röstar på vänstern, medan alla väljare med inkomster från H och uppåt röstar på höger. Men dessutom finns en grupp människor med inkomster mellan v och H . De med inkomster lägre än I har inkomster närmare v och röstar på vänstern, medan de med inkomster högre än I har inkomster närmare H och röstar med höger. Sammantaget kommer därför vänstern att vinna valet. De får alla röster från väljare med inkomster upp till I , medan höger får alla röster med inkomster över I .

När valresultatet analyseras inser förstås höger att deras valprogram måste justeras inför nästa val, om de vill undvika en förlust. Därför kommer höger att lägga förslag som gynnar väljare som ligger betydligt närmare medianväljarens inkomst. När vänstern inser att högerens förslag närmare sig medianväljaren kommer även det partiet att justera

OLIKA SLAGS SKATTER

Vi har sett att det finns flera politiska variabler som påverkar omfattningen av den offentliga sektorn. Nivån på utgifter och skatter varierar mellan olika länder. Men det finns flera olika typer av skatter. Den *personliga inkomstskatten* innebär att medborgarna betalar skatt på arbetsinkomst eller kapitalavkastning. *Bolagsskatt* betalas av företagen i relation till vinsten. Om bolagens vinster beskattas på både bolagsnivå och ägarnivå kallas det ekonomisk dubbelbeskattning.

En viktig inkomstkälla för staten i många länder utgör *mervärdesskatten*, som innebär skatt på värdeökningar i varje produktionsled. *Sociala avgifter* eller arbetsgivaravgifter innebär att företagen betalar indirekta skatter på de anställdas arbetsinkomster. I flera länder betalar medborgarna också *förmögenhetsskatt*. *Punktskatter* på t.ex. bensin eller tobak används både för att dra in pengar till staten och påverka medborgarnas konsumtionsbeteende. Avgifter

på utrikeshandel, *tullar*, spelar en roll för statsinkomsterna i många utvecklingsländer.

I tabell 6.1 visas fördelningen mellan olika typer av skatter i industriländerna i OECD och utvecklingsländerna. I industriländerna svarar inkomstskatten för en större andel än konsumtionskatten av det totala skatteuttaget. I utvecklingsländerna utgör i stället skatten på konsumtion den viktigaste inkomstkällan för staten. En annan skillnad är att i OECD-länderna svarar den personliga inkomstskatten för en betydligt större andel av inkomstskatten än bolagsskatten jämfört med utvecklingsländerna. Därtill noteras att inkomster från tullar och avgifter på utrikeshandel spelar en betydligt större roll i utvecklingsländerna jämfört med OECD-området. Slutligen kan noteras att sociala avgifter spelar en mycket större roll för statens inkomster i OECD-länderna, särskilt i Europa, än i utvecklingsländerna.

6

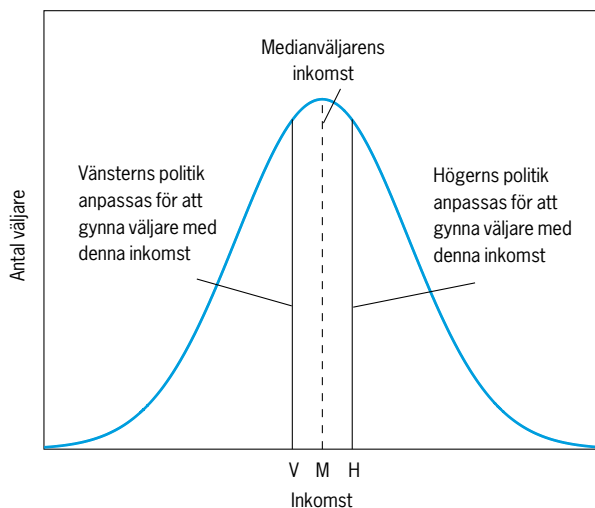
Tabell 6.1 Statliga inkomstkällor som andel av BNP, 1995–1997.

	Inkomstskatter		Konsumtionsskatter			Sociala avgifter	Totalt
	Bolag	Personer	Allmänna	Avgifter	Handel		
Industriländer (OECD)	3,1	10,8	6,6	3,6	0,3	9,5	25,6
Utvecklingsländer	2,6	2,2	3,6	2,4	3,5	1,3	15,7

Källa: Tanzi och Zee (2000).⁴

sitt valprogram inför nästa val. I figur 6.4 visas hur båda partiernas nya skatte- och bidragsförslag anpassats för att gynna väljare som ligger nära medianväljaren. Den politiska processen leder till att partiernas program konvergerar, om huvudmålet är att vinna en majoritet av väljarna och en enda dimension, plånboken, styr väljarnas beteende. Det innebär att de väljare som har inkomster nära M kommer att ha ett mycket stort inflytande på hur politiken i praktiken utformas, även om de är en minoritet av alla väljare.

I praktiken handlar förstås politiska partiers program också om annat än plånboksfrågor. Många fler dimensioner styr väljarnas önskemål och



Figur 6.4 Medianväljarteoremet vid det andra parlamentsvalet.

partiernas program speglar detta. Men medianväljarteoremet är ett mycket användbart verktyg för att analysera beslut om skatter och utgifter i den politiska processen. Medianväljarteoremet kan också användas för att analysera många andra frågor relaterade till kollektivt beslutsfattande.

Den politiska processen är dock mycket komplicerad och dess många dimensioner innebär att den kan leda fram till beslut som inte exakt reflekterar medianväljarens önskemål. Väljarna kan exempelvis vara mycket rörliga mellan olika partier, om dessa uppfattas vara olika i en helt annan ideologisk fråga än rena plånboksfrågor. Politiska förslag kan då sikta på att fånga in just de grupper som gärna byter parti. Det finns också andra grupper än de politiska partierna och deras väljare som påverkar utfallet. Det finns många exempel på att olika *intressegrupper* genom övertalningskampanjer påverkar politikens utformning i den riktning som gynnar just dem. Inom EU har exempelvis jordbruksintressen haft ett stort inflytande på jordbrukspolitiken. Särintressen kan också bidra till politiska partiers kampanjmedel för att därigenom skaffa sig inflytande efter ett val, vilket är vanligt i USA.

Ett annat skäl till att väljarnas önskemål inte återspeglas är att den politiska processen i sig kostar pengar. Transaktionskostnaderna för informationshämtning, förhandlingar och administration av offentligt beslutade åtgärder kan visa sig vara höga, även om de är lägre än vid en marknadslösning.

Medianväljarteoremet kan användas för att beskriva hur förslag om skatter och utgifter på aggregerad nivå tenderar att konvergera för att

gynna väljare som befinner sig i mitten av inkomstskalan. Men den politiska sfären och den offentliga sektorn har i de flesta länder ansvaret för ett stort antal uppgifter även på mer detaljerade nivåer. Det är betydligt svårare än i den privata sektorn att åstadkomma en långt driven arbetsfördelning i offentlig verksamhet. Transaktionskostnaderna skulle bli alltför stora om politiska beslutsmekanismer inrättades för varje kollektiv nytthet eller varje offentlig tjänst.

Det innebär att politiska organ fattar beslut om en stor mängd åtgärder som påverkar resursutnyttjandet i den offentliga sektorn. Rollfördelningen är därmed inte lika tydlig som i den privata sektorn, där det normalt är ganska lätt att särskilja producenter och konsumenter eller ägare och anställda. I en kommun, i ett landsting eller i staten kan i stället medborgarna betraktas både som konsumenter av olika typer av tjänster och huvudansvariga för att verksamheten bedrivs.

För att tydliggöra delegeringskedjan i den offentliga sektorn är *principal agent-modellen* användbar. Intressekonflikter kan uppstå mellan den som vill ha en uppgift utförd och den som får uppdraget att genomföra uppgiften. Principal agent-modellen kan användas för att analysera hur sådana konflikter uppstår och hur de kan undvikas. *Principalen* är huvudmannen eller uppdragsgivaren, medan *agenten* är den som genomför uppgiften.

En grundläggande tanke är att agenten har betydligt mer information om den faktiska verksamhetens genomförande än principalen. Agenten antas dessutom ha motiv att inte hålla principalen informerad om viktiga fakta. Principalen kan därför behöva införa incitament – morötter eller piskor – som ökar agentens vilja att dela med sig av sin information och ser till att uppdraget utförs på det sätt som principalen önskar.

I den offentliga sfären är delegeringskedjan lång. Väljarna är principalen som i allmänna val delegerar uppdraget att införa en rad offentliga uppgifter till parlamentet. Parlamentet – i en parlamentarisk demokrati – utser i sin tur en regering som lägger fram konkreta förslag att ta ställning till. Regeringen delegerar sedan genomförandet av besluten till olika myndigheter som i sin tur delegerar utförandet av tjänsten till särskilda bolag eller leverantörer.

Först i slutet av den långa delegeringskedjan kommer därför väljarna att se resultatet av den offentliga verksamheten. Till detta kommer att de politiska organen fattar beslut om väldigt många frågor. Det är därför svårt för väljarna att vara informerade om alla relevanta detaljer i den offentliga verksamheten. Informationen är ojämnt fördelad mellan politiker och medborgare. En central fråga är därför vilken mekanism som både skapar incitament för politikerna att ge medborgarna korrekt information och ser till att medborgarnas önskemål avspeglar utformningen av offentliga tjänster.

Konstitutionens roll

Konstitutionen spelar en central roll för medborgarnas (principalerna) möjligheter att ställa politikerna (agenterna) till svars. Konstitutionen reglerar hur politisk makt tilldelas, dvs. hur valsystemet är utformat. Konstitutionen sätter också gränser för vilka områden som politikerna kan fatta beslut om. Dessutom kan konstitutionen innehålla regler för hur politikernas beslutsamhet balanseras, t.ex. rollfördelningen mellan presidenten, kongressen och högsta domstolen i USA. Konstitutionen kan också slå fast mer grundläggande rättigheter, exempelvis yttrandefrihet, meddelarfrihet och tryckfrihet, som underlättar medborgarnas informationsinhämtning och möjligheter till ansvarsutkrävande av politikerna.

Det är därför knappast förvånande att utformningen av konstitutionen – främst valsystemet och det politiska styrelseskicket – påverkar hur väl medborgarnas önskemål överensstämmer med den av politikerna beslutade verksamheten i den offentliga sektorn. Konstitutionen är en mekanism som – rätt utformad – kan bidra till att lösa principalens, eller väljarnas, dilemma i en demokrati. En konstitution är dock inte så detaljerad att den kan lösa alla typer av intressekonflikter mellan medborgare och politiker. I praktiken påverkas politiken också av sociala normer. Lojalitet med personer, partier och ideologier spelar en stor roll i den politiska processen, vid sidan av skrivna regler.

Torsten Persson och *Guido Tabellini*, professor vid Università Bocconi, har gjort banbrytande insatser på både ekonomernas och statsvetarnas områden genom att studera hur konstitutionen påverkar den eko-

KVOTERING AV KVINNOR I INDIEN

I Indien finns flera exempel på kvotering av kvinnor till politiska församlingar. Sedan mitten av 1990-talet har en tredjedel av chefspositionerna i byråden kvoterats för kvinnor. Data från sådana försök kan användas för att studera relationen mellan politiska styrelseformer och ekonomiska utfall. Det är exempelvis möjligt att jämföra situationen i byar med respektive utan kvinnokvotering.

En viktig politisk fråga i Indiens byar är tillgången till gemensamt vatten. *Raghavendra Chattopadhyay* och *Ester Duflo* fann att i byar med kvinnokvotering till byråden är vatten-tillgången bättre än i andra byar.⁵ Effekten från

kvinnokvotering är stor. Tillgången på vatten ökade med 25 procent i de byar i Västben-galen och Rajasthan som infört kvotering av kvinnor.



Esther Duflo

Tabell 6.2 Konstitutionen i ett urval länder.

Land	Styrelseskick	Valsystem	Demokrati-indikator	Val-distriktens storlek	Personvals-indikator
Australien	Parlamentarism	Majoritet	10	1	1
Brasilien	Presidentstyre	Proportionellt	8	0,05	0
Frankrike	Parlamentarism	Majoritet	9	1,0	1
Indien	Parlamentarism	Majoritet	8,4	1,0	1
Japan	Parlamentarism	Blandat	10	0,38	0,87
Mexiko	Presidentstyre	Proportionellt	2,7	0,6	0,6
Ryssland	Presidentstyre	Proportionellt	3,3	0,5	0,5
Storbritannien	Parlamentarism	Majoritet	10	1	1
Sverige	Parlamentarism	Proportionellt	10	0,08	0
Sydafrika	Parlamentarism	Proportionellt	7,9	0,02	0
Sydkorea	Presidentstyre	Proportionellt	6,2	0,78	0,78
Tyskland	Parlamentarism	Proportionellt	10	0,52	0,5
USA	Presidentstyre	Majoritet	10	1	1

Källa: Persson och Tabellini (2003).⁶

nomiska utvecklingen i olika avseenden.⁷ I tabell 6.2 visas hur konstitutionen kan tolkas i praktiken i ett urval länder.

Presidentstyre innebär att invånarna direkt väljer landets högste beslutsfattare, medan *parlamentarism* innebär att invånare utser ett parlament som i sin tur utser den verkställande ledningen – regeringen.

Det finns också en annan dimension av valsystemets utformning. *Majoritetsval* innebär att en enda person i varje valkrets kan vinna en plats i parlamentet, medan ett *proportionellt valsystem* innebär att flera kandidater på partilistor kan väljas.

Personvalsindikatorn visar andelen politiker som inte väljs på partilistor, dvs. ju högre värde, desto större inslag av personval. *Demokratiindikatorn* mäter graden av demokrati, som stiger med ökande siffervärde. *Valdistriktens storlek* avser hur stora områden som röstar om mandaten till parlamentet. Den mäts som antal valdistrikt per mandat. Det betyder att en låg siffra innebär att många mandat väljs i varje region.

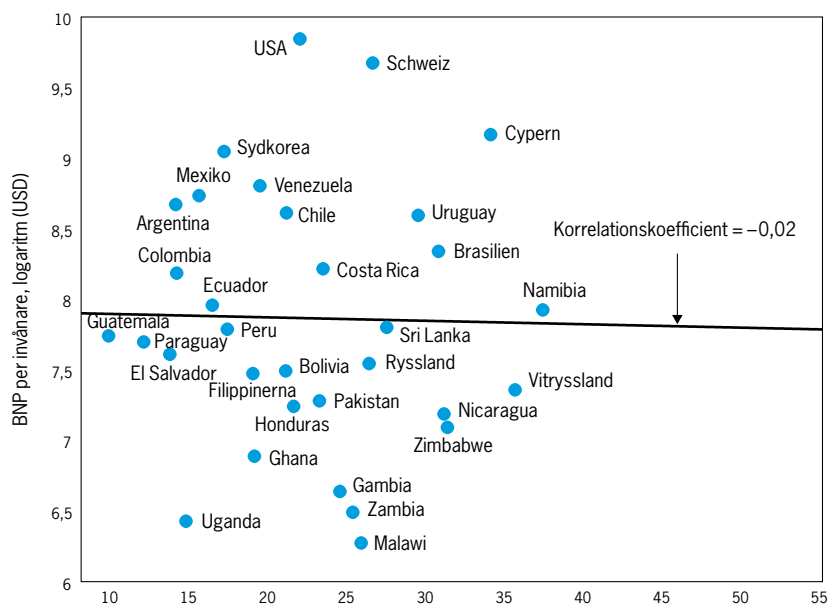
I ett presidentstyrt land som USA har presidenten ett stort inrikespolitiskt inflytande, men kongressen kan i stor utsträckning sätta den ekonomiska agendan. Presidentens makt ligger främst i vetorätten. I ett parlamentariskt styrt land har regeringen större möjligheter att både sätta agendan och fatta beslut. En annan skillnad är att regeringen i en parlamentarisk demokrati måste avgå när den förlorar stödet i parlamentet, medan en president sitter kvar hela sin mandatperiod. Det beror på att presidentval hålls separat från val till den lagstiftande församlingen.

Notera att även om Frankrike har en stark presidentmakt har landet i tabellen klassificerats som parlamentsstyrt eftersom regeringen måste godkännas av nationalförsamlingen.

Enligt teorin bör möjligheterna till ansvarsutkrävande vara större i ett presidentstyrt land än i en parlamentarisk demokrati. Delegeringskedjan är kortare och presidenten står till svars direkt inför väljarna. Dessutom är maktindelningen ofta mer tydlig i presidentstyrda länder – inte bara mellan presidenten och den lagstiftande församlingen utan även mellan olika delar av den lagstiftande församlingen. Regeringen i ett parlamentariskt styrt land kan å andra sidan bättre avspegla folkviljan, eftersom den behöver luta sig mot en majoritet i parlamentet under hela valperioden.

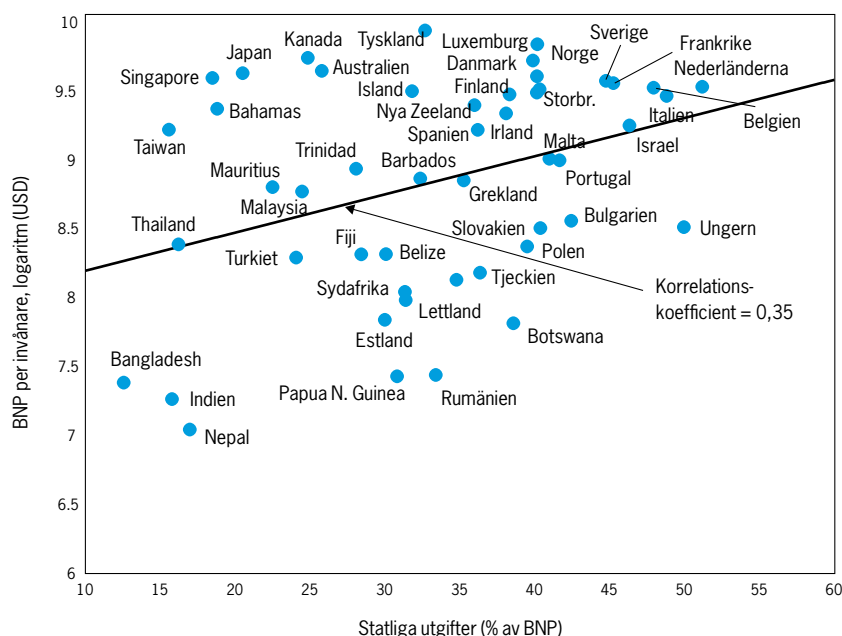
Skillnaden i styrelseskick påverkar de offentliga utgifternas omfattning och inriktning. I presidentstyrda länder är det lättare för olika minoritetsgrupper att lobba för sina intressen. Det bör enligt teorin leda till mindre utgifter för det allmännas bästa än i parlamentariskt styrda länder, där intresset hos den breda majoriteten oftare tas tillvara.⁸

Det finns också empiriskt stöd för att de offentliga utgifterna är lägre i länder med presidentstyre. Den statliga utgiftskvoten är i genomsnitt ca 5 procentenheter lägre än i parlamentariskt styrda länder. I figur 6.5 visas relationen mellan utgiftsandelen och BNP per invånare i länder med pre-



Figur 6.5 Statliga utgifter i länder med presidentstyre, genomsnittsvärden 1990–1998.

Källa: Persson och Tabellini (2003).⁹



Figur 6.6 Statliga utgifter i länder med parlamentarism, genomsnittsvärden 1990–1998.

Källa: Persson och Tabellini (2003).¹⁰

sidentstyre. Vi kan se att högre BNP per invånare inte är förknippat med högre statlig utgiftskvot i länder med president. USA, Chile och Bolivia har ungefär lika hög utgiftskvot trots att USA har en betydligt högre BNP per invånare än Chile, som i sin tur är betydligt rikare än Bolivia. Det betyder att i länder med presidentstyre är sambandet mellan ekonomisk utvecklingsnivå och den statliga utgiftsandelens mycket svagt. Korrelationskoefficienten är noll. Det är alltså annat än inkomstskillnader och utvecklingsnivå som förklarar den statliga sektorns omfattning i presidentstyrda länder.

I parlamentariskt styrda länder är den statliga utgiftskvoten i genomsnitt högre än i presidentstyrda länder. I figur 6.6 visas relationen mellan utgiftsandelens och BNP per invånare i länder med parlamentarism. Vi ser att i parlamentariskt styrda länder tenderar den statliga utgiftskvoten att stiga när länderna blir rikare. I länder med hög BNP per invånare – som Belgien, Nederländerna och Sverige – är också välfärdsstaten mer omfattande än i medelinkomst- och låginkomstländer. Det bidrar till att utgiftskvoten i genomsnitt är högre med parlamentarism än med presidentstyre. Men vi ser också att det finns många höginkomstländer med en lägre statlig utgiftskvot även bland dessa parlamentariskt styrda länder, t.ex. Japan. Genomsnittssiffror säger ganska lite om vissa enskilda länder.

Det finns också en del stöd för att den offentliga sektorn i parlamenta-

riskt styrda länder inriktas på mer tillväxtbefrämjande utgifter än i presidentstyrda länder. Denna skillnad gäller dock främst gentemot presidentstyrda länder som har en svagt utvecklad demokrati.¹¹ Det finns också indikationer på att i parlamentariskt styrda länder är produktiviteten högre än i presidentstyrda länder, oavsett graden av demokrati i dessa.¹²

Enligt teorin bör också graden av demokrati påverka i vilken grad styrelseskicket är förknippat med ekonomiska kostnader i termer av vanstyre/korruption. Presidentstyre i ett land med svaga demokratiska institutioner och begränsad frihet för massmedierna kan innebära större risker för korruption. Det är därför inte förvånande att korruptionen tenderar att vara högre i presidentstyrda länder, som har en svagt utvecklad demokrati, än i parlamentariskt styrda länder.¹³ I länder med presidentstyre, som också har en hög grad av demokrati, tenderar däremot korruptionen vara lägre än i parlamentariskt styrda länder.

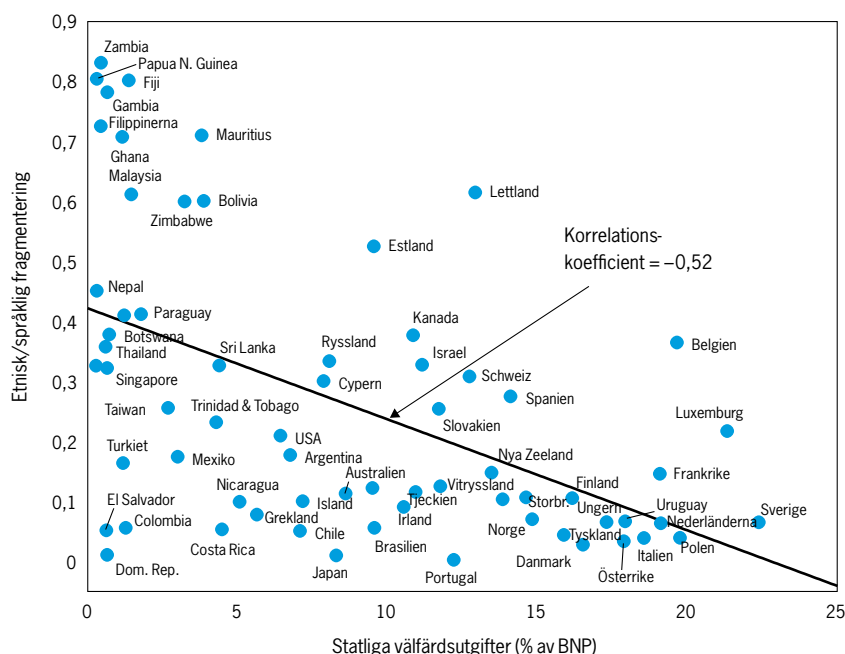
Den offentliga sektorns storlek påverkas dessutom av skillnader i *valsystemet*. En grundläggande skillnad är hur reglerna för val av politiker till beslutande församlingar utformas. I anglosaxiska länder används ofta enmansvalkretsar med majoritetsval, medan andra länder vanligtvis använder ett proportionellt valsystem, där flera kandidater på partilistor kan väljas.*

I länder med proportionellt valsystem är de offentliga utgifterna högre än i länder med majoritetsval. En övergång till majoritetsval i ett land med proportionellt valsystem skulle kunna leda till att de välfärdsrelaterade offentliga utgifterna minskar med 2–3 procent av BNP.¹⁴ Vad beror dessa skillnader på? En förklaring kan vara att politikerna i ett system med majoritetsval inte lika väl representerar alla medborgare som i ett system med proportionella val. I länder med majoritetsval satsar politikerna därför mindre på generella välfärdsutgifter, dvs. statliga utgifter som kommer alla till del.

Men välfärdspolitik har också en annan dimension – ansvarsutkrävande av politikernas satsningar. Med majoritetsval och enmansvalkretsar uppmuntras politikernas individuella ansvarstagande. Med partilistor och proportionella val kan det vara lättare att undandra sig ansvar. Enligt teorin bör därför de ekonomiska kostnaderna i termer av vanstyre eller rentav korruption vara lägre i länder med enmansvalkretsar och majoritetsval, vilket också har fått visst empiriskt stöd.¹⁵

Kostnader för korruption tycks också vara högre i länder med små valkretsar, eftersom det innebär att det oftast finns färre kandidater att välja mellan där, än om valkretsarna är stora. Med enmansval och större valkretsar finns ett starkt tryck på den valda politikern att inte lockas till korruption för egen räkning. Men å andra sidan kan politiker i sådana valkretsar oftare bli utsatta för frestelsen att ge vika för behovet hos vissa nyckelgrupper bland väljarna. Det kan innebära att de i alltför stor skala

* Det finns dock många undantag. I t.ex. Tyskland finns inslag av båda systemen.



Figur 6.7 Välfärdsutgifter och etnisk fragmentering, genomsnittsvärden 1990–1998.

Källa: Persson och Tabellini (2003).¹⁶

väljer att införa förmåner för dessa väljarkategorier snarare än att införa välfärdshöjande åtgärder för alla medborgare. Det finns uppenbarligen ett utbytesförhållande mellan möjligheten till ansvarsutkrävande och hur väl politiker representerar sina väljare.

Vi har sett att i länder med presidentstyre och majoritetsval är den statliga utgiftskvoten lägre än i länder med parlamentariskt styre och proportionella val. Det finns också stöd för att länder med majoritetsval har mindre omfattande välfärdsprogram och lägre budgetunderskott.

Men vi har dessutom sett att dessa politiska faktorer inte kan ge hela förklaringen till varför den statliga sektorns storlek varierar mellan olika länder.

Många historiska och sociala faktorer påverkar ett enskilt lands utveckling. Det finns dock en variabel som tycks vara särskilt viktig för välfärdsstatens omfattning – hur homogen befolkningen är. Etnisk och språklig fragmentering är en viktig variabel som är relaterad till skillnader i fördelningspolitik. I länder med en stor andel olika etniska grupper tenderar välfärdsprogrammen att vara mindre omfattande än i mer homogena länder. Korrelationskoefficienten är $-0,52$. Att välfärdsstaten är större i länder med en mer homogen befolkning kan bero på att invå-

narna i dessa länder i högre grad accepterar höga statsutgifter eftersom de upplever att välfärdssystemen finansieras av samma grupp som kommer i åtnjutande av dem. I mer splittrade länder kan det vara svårt för politiker att få gehör för välfärdsutgifter som vissa grupper upplever som förmåner för andra och en börda för dem själva.

En mycket viktig del av statens verksamhet gäller sociala tjänster. De statliga utgifterna på sociala välfärdstjänster, bl.a. utbildning och hälsovård, visas i figur 6.7 tillsammans med ett index över etnisk och språklig fragmentering.

Sverige och USA

Låt oss nu återvända till frågan om varför välfärdsstaten är mer omfattande i Sverige än i USA. Vi har gått igenom ett antal potentiella faktorer som tycks vara giltiga i ett stort urval länder. Men för att verkligen jämföra två länder behövs förstås en mer detaljerad fallstudie. *Alberto Alesina* och *Edward Glaeser* har bidragit med en sådan analys.¹⁷ Det finns ett antal skillnader mellan Sverige och USA som påverkat utformningen av välfärdssystemen.

Valsystemet är en viktig skillnad. I Sverige finns ett proportionellt valsystem, vilket bidrar till att transfereringarna är högre än i USA, som har presidentregim och majoritetsval. I USA finns ett utpräglat maktodelnings-system som gett senaten och Högsta domstolen viktiga roller när det gäller att hålla tillbaka en expanderande offentlig sektor. I USA är dessutom *arbetskraften* mer rörlig än i Sverige. Skattekonkurrensen mellan olika delstater är hög. Eftersom många fördelningspolitiska beslut fattas på lokal nivå bidrar det till att hålla nere skattenivån.

I Sverige finns ett *socialdemokratiskt parti* som med understöd av *fackföreningsrörelsen* drivit igenom många välfärdsreformer. Historiska och geografiska skäl har i USA förhindrat uppkomsten av en enhetlig arbetarrörelse.

Etnisk fragmentering är en viktig förklaring till skillnader i fördelningspolitik, som vi såg ovan. I länder med en stor andel olika etniska grupper tenderar välfärdsprogrammen att vara mindre omfattande än i mer homogena länder. Enligt Alesina och Glaeser kan skillnaden i välfärdsutgifter mellan USA och länder som Sverige till mer än hälften förklaras av att USA är etniskt mindre homogent.

En viktig förklaring är slutligen skillnader i *attityd* gentemot *fattigdom*. I USA är det vanligare att medborgarna anser att fattigdom är självförvålad. Den som drabbats bör och kan också själv ta sig ur ekonomiska svårigheter. I Sverige uppfattar medborgarna i stället att samhällets trygghetssystem är viktigt eftersom individerna kan råka illa ut utan egen förskyllan.

SAMMANFATTNING

- ✧ Det finns flera effektivitetsskäl till att vissa varor och tjänster produceras av en politiskt styrd offentlig sektor: ofullständig information, stordriftsfördelar, externa effekter och kollektiva varor.
- ✧ Det finns också rättviseskäl för den politiska sfären eftersom statliga utgifter kan användas för att utjämna levnadsstandarden mellan olika samhällsgrupper.
- ✧ I länder med hög fiskal och legal kapacitet är BNP per invånare hög.
- ✧ I länder med hög fiskal och legal kapacitet är affärsklimatet gott.
- ✧ Medianväljarteoremet beskriver hur individers önskemål om statliga välfärdsutgifter samordnas. De politiska partiernas utgiftsförslag tenderar att anpassas efter medianväljaren – dvs. väljaren i mitten av inkomstskalan.
- ✧ Konstitutionen – det politiska styrelseskicket – påverkar hur stora de statliga utgifterna är och vad de används till.
- ✧ I länder med parlamentarism och proportionella val ökar den statliga utgiftsnivån när BNP stiger.
- ✧ I länder med presidentstyre och majoritetsval är relationen mellan den statliga utgiftsnivån och BNP betydligt svagare.
- ✧ I länder med presidentstyre och majoritetsval är den statliga utgiftsnivån lägre än i länder med parlamentariskt styre och proportionella val.
- ✧ I länder med många etniska grupper och språk är de statliga välfärdsutgifterna lägre än i länder med en mer homogen befolkning.
- ✧ Välfärdsstaten är mer omfattande i Sverige än i USA på grund av skillnader i det politiska styrelseskicket, partiernas och fackförningarnas framväxt, arbetskraftens rörlighet, etnisk fragmentering samt attityder till fattigdom.